CA1
FN
-86N22

Government Publications

31761 11555360 4

Executive Summary
New Directions for the Financial Sector

Canada


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761115553604

CA I
FN
-86N22

Executive Summary

New Directions for the Financial Sector

December 18, 1986

The Honourable Thomas Hockin
Minister of State for Finance

Canada

Table of Contents

Introduction 1

Principles and Directions 2

Powers of Financial Institutions 2

Ownership Policy for Financial Institutions 3

Banks 3

Trust, Loan and Insurance Companies 4

A Framework for Prudential Regulation 5

Improving the Supervisory System 6

Foreign Participation in Canadian Financial Services 7

Conclusion 8



Introduction

Canadian financial institutions are in a period of rapid change. Communications technology has created 24-hour global markets and has dramatically increased the importance of international capital flows in financing and saving decisions. Traditional institutional roles are being reshaped by a variety of new developments. These market trends are challenging existing financial institutions legislation designed for an earlier and less dynamic era.

Global market forces have caused financial regulatory reform to become a prominent issue in many industrialized countries, including Canada.

In November 1984, the government announced its intention to work with the provinces, the public and the financial community to reform federal financial laws in a way that seized opportunities for economic renewal. In April 1985, the Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance), released a discussion paper, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* (the "Green Paper"), to encourage public debate and focus attention on some possible policy responses. This document was soon followed by a technical supplement and the *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC).*

These papers sparked a vigorous and searching debate. Major contributions were made by the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs, the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, the Ontario Task Force on Financial Institutions and the Economic Council of Canada.

As this debate unfolded, a number of domestic and international events focused public attention on financial regulation. These included:

- rapid and significant changes in the structure of foreign financial markets;
- the failure of the Canadian Commercial and Northland banks in mid-1985, which led to the appointment of the Commission of Enquiry chaired by Mr. Justice Willard Z. Estey and a review of the operations of the Office of the Inspector General of Banks by the firm of Coopers & Lybrand;
- the acquisition of Canada's largest trust company by a commercially based conglomerate, which led to certain undertakings from the non-financial parent;
- proposals to liberalize entry into provincially regulated securities markets; and

- the commencement of discussions on trade in financial services in multilateral and bilateral forums.

In light of these events, it is important to remove uncertainty about federal policies that is preventing the financial community from planning its future effectively and in ways that will benefit Canadian savers and investors. This paper summarizes the policies that will be tabled as legislation in the current session of Parliament that will provide the broad framework within which the government will exercise its authorities with respect to federally regulated financial institutions.

Principles and Directions

The government is committed to maintaining a sound financial system that provides Canadians with innovative and competitive services, that broadens the range of choice for Canadian savers and investors, and that fosters safe and well supervised financial institutions that can compete effectively around the world.

To achieve this important and desirable result, the government is proposing a reform agenda based on four elements:

- the integration of the financial services industry through the common ownership of institutions and extension of powers;
- a pragmatic ownership policy which checks the growth of commercial-financial links in the economy while maintaining balanced competition within the financial services sector;
- a stronger framework for prudential regulation; and
- a modern and effective supervisory system.

Powers of Financial Institutions

A basic thrust of federal reform proposals will be to remove unnecessary regulatory barriers and allow common ownership of firms from the traditional "four pillars" (banks, trust and loan companies, insurance companies and securities dealers), while retaining separate institutions for supervisory purposes. Financial institutions will have the option of achieving such linkages through affiliates or direct subsidiaries. Networking of financial services will be allowed, except for the retailing of insurance.

In-house powers will also be increased. Trust, loan and insurance companies will be granted full consumer lending powers and – provided they have a minimum of $25 million in capital and supervisory approval – full commercial lending powers.

All federally regulated institutions will be permitted to offer investment advice and portfolio management services, and banks and insurance companies will be granted ancillary fiduciary powers.

Acquisition of financial service companies will require the approval of the Minister of Finance. To protect against concentration, large financial institutions will generally not be allowed to acquire other large institutions. An exception to this general policy will be made for the securities industry.

Ownership Policy for Financial Institutions

Current Canadian law requires all large domestic banks to be widely held, and closely held domestic banks to attain widely held status within 10 years. Non-bank financial institutions, on the other hand, do not have similar ownership rules and many of these institutions have significant commercial links. This variety of ownership forms is not unique to Canada.

In recent years, Canadians have witnessed the development of significant corporate conglomerates that include major financial institutions. This has generated some controversy. Concerns have been expressed about concentration of economic power and the increased potential for self-dealing and conflicts of interest. However, there is also clear recognition that entrepreneurial owners have provided dynamic leadership and financial strength which has enhanced competition in domestic financial markets.

To lessen potential problems from growing commercial-financial links, while promoting competition in the financial services sector, the government will implement the following ownership regime.

Banks

Smaller banks will be permitted to be owned by domestic investors on a closely held basis, as long as these investors have no significant commercial interests. They will be allowed to remain closely held until they attain a capital base of $750 million – a base that will support about $15 billion in assets.

Banks exceeding the capital threshold of $750 million will become subject to the following rules:

- Shareholders with less than 10 per cent of shares in any class, or any series of any class, will be permitted to acquire additional shares of that class or series to a ceiling of 10 per cent.

- Shareholders with more than 10 per cent of such shares will not be permitted to acquire additional shares in the same class or series.

- Within five years of reaching the capital threshold of $750 million, at least 35 per cent of voting shares must be publicly traded and widely held. The

penalty for non-compliance will be a constraint on the bank's ability to grow.

These measures will ensure that major existing banks will remain widely held, while any new banks that achieve substantial size will move toward wide ownership as new equity is issued.

Trust, Loan and Insurance Companies

Effective December 18, 1986:

- Approval for the incorporation of new trust, loan and insurance companies will be restricted to applicants with no significant commercial interests.

- Commercial interests will not be permitted to acquire or increase significant ownership positions in non-bank institutions with capital in excess of $50 million.

- Such larger non-bank institutions with commercial links will be required to have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded and widely held by December 31, 1991, or within five years of reaching the $50 million capital threshold.

- Commercial interests will not necessarily be precluded from acquiring or increasing significant positions in existing trust, loan and insurance companies having less than $50 million in capital.

- Trust, loan and insurance companies with no commercial links and with capital in excess of $750 million will also be required to have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded and widely held by December 31, 1991 or within five years of reaching the $750 million capital threshold. Once this threshold is exceeded, no shareholder will be able to acquire an ownership position in the institution in excess of 10 per cent and significant shareholders will not be permitted to increase their ownership positions.

These policies will foster the development of wider ownership of large financial institutions in the future while recognizing the existing position of current investors. By causing current laws protecting minority shareholders to come into play, they will also ensure market disclosure, public scrutiny and the presence of strong outside directors.

This ownership policy recognizes that the existence of some dynamic, closely held non-bank financial institutions has provided significant and beneficial competition in Canadian financial markets. It recognizes that while ownership policy alone cannot guarantee the elimination of self-dealing, it has an important role to play in supporting an effective system of self-governance. To reinforce this role, the government will rely on the following mechanisms:

- limits on future commercial-financial links,
- a sufficiently broad minority shareholding to ensure market disclosure and public scrutiny, and
- cumulative voting rules for the election of directors.

A Framework for Prudential Regulation

Financial institutions are in a special position of trust in maintaining the financial well-being of millions of Canadians, and the confidence of the public in their stability and integrity is essential to their ability to fulfill that role. An effective system of prudential regulation is a key element in maintaining that confidence. Prudential regulation protects depositors and policyholders, through rules constraining potentially dangerous transactions or investments, through obligations on directors to ensure proper and prudent institutional behaviour, and through the role of auditors and supervisors.

The overall framework for the regulation of financial institutions will remain broadly intact. It will, however, be brought up to date and powers will be provided to respond to the regulatory concerns raised in the recent past. This regulatory regime will be the primary mechanism to control self-dealing and abuses of conflict of interest.

Strict controls on self-dealing will be introduced. The list of non-arm's-length parties will be expanded and made uniform for all financial institutions. With limited exemptions, asset transactions with such parties will be banned and service transactions will be strictly controlled. Transactions between related financial institutions will be monitored and controlled.

Safeguards against abuses of conflicts of interest will be introduced. Procedures and controls will be implemented to prevent the use of "insider information" in financial transactions. Disclosure rules will also be enhanced.

In accord with the overall approach recommended by Mr. Justice Estey, the government will maintain the basic division of responsibilities for ensuring and monitoring the health of institutions among the supervisory authority, corporate self-governance and the external auditors. A number of proposals will, however, strengthen directors' supervision of their institutions' operations and the role of auditors.

Rules governing the make-up of boards will ensure directors' access to independent, objective views, and independent directors will be given an important role on committees to examine transactions that might involve conflicts.

While major changes are not proposed for the role and standards of auditors, measures will be introduced to strengthen the role of external auditors and

improve information flows and communications among auditors, boards of directors and supervisors.

The existing investment rules for trust, loan and insurance companies will also be replaced with a new regime based on the concept of a "prudent portfolio". To implement this approach, there will be a clearly stated duty on institutions' boards of directors to maintain prudent investment practices by diversifying investment portfolios and by ensuring an appropriate degree of matching of the nature of assets to the nature of liabilities. In addition, institutions will be required to observe prescribed investment limits and restrictions.

Improving the Supervisory System

The federal organizations that have a special interest and role in the supervisory system are:

- the Office of the Inspector General of Banks, which supervises the banks;
- the Department of Insurance, which supervises the federally regulated trust, loan and insurance companies, the financial co-operatives registered under the Cooperative Credit Associations Act, and the companies regulated under the Investment Companies Act;
- the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), which acts as deposit insurer; and
- the Bank of Canada, which acts as lender of last resort.

The government's proposals respond to the issues raised in recent studies of the supervisory system, while minimizing disruption to Canadian traditions in this area and to the nature of the existing organizations.

Consistent with the integration of the financial services industry, the two federal supervisory agencies will be consolidated into a new body – the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The new Office will have full supervisory responsibilities for banks and federal non-bank financial institutions. The Minister of Finance will have overall responsibility for the new Office. The Superintendent will be clearly responsible for the administration of statutes, the execution of supervisory actions and the assessment of solvency. Measures will also be introduced to clarify and strengthen the power of the Superintendent to assume control of financially troubled institutions.

The government recognizes that the ability of the Superintendent to carry out his or her duties requires a full awareness of market trends and developments. The government will therefore act on Mr. Justice Estey's recommendation to establish an advisory committee of technical experts with a broad mandate to assist in the improvement of early warning systems and the development of uniform guidelines for financial accounting.

The CDIC will remain a separate body. This will allow the retention of private sector expertise on the CDIC board of directors and will preserve the CDIC's established relationship with provincial authorities supervising CDIC-insured provincially regulated institutions.

The new policy will extend CDIC discretion regarding the issuance of deposit insurance coverage to federal institutions and clarify its power to initiate a process for termination of coverage. Measures will also be taken to eliminate the existing deficit in a timely way.

To ensure the effectiveness of federal supervisory actions, a committee will be created to ensure full consultation and co-ordination among the Superintendent, the Chairman of CDIC, the Governor of the Bank of Canada and the Deputy Minister of Finance on supervisory issues relating to their respective mandates. This approach will strengthen the supervisor's "will to act" – an important concern raised by Mr. Justice Estey.

Foreign Participation in Canadian Financial Services

The guiding principles for policies with respect to foreign participation in Canada's financial services are:

- to maintain a strong Canadian participation in domestic markets;
- to foster competition that will benefit Canadian consumers through foreign entry; and
- to protect the ability of Canadian financial institutions to be world-class participants, by assuring that non-residents' access to Canadian domestic markets reflects Canadian firms' access to markets abroad.

The government has reviewed existing laws regarding foreign ownership of federally regulated financial institutions and concluded they should not be changed, subject to international negotiations now under way.

Thus, non-resident firms will be able to enter Canada on the same terms as at present and will, as a general rule, enjoy the same extensions of powers as will be provided to domestically owned institutions. Foreign-owned firms wishing to take advantage of this ability to expand into new areas of financial business in Canada generally will be required to do so by creating new firms rather than by acquiring existing ones. This is consistent with the policy that will apply to the major Canadian-owned institutions. It ensures that the foreign-owned firms established in Canada will not be given preferential treatment over Canada's own institutions within Canada's borders.

The federal government believes that, as the domestic securities market is opened to international competition, efforts must be made to assure a strong and viable

Canadian presence in this strategic industry. Schedule B banks and other non-resident-controlled federally regulated institutions will be allowed to acquire 50-per-cent ownership positions in securities dealers only as of June 30, 1987, and 100 per cent positions only as of June 30, 1988. Pending amendment of the Bank Act, Section 193 of the present Act will be administered so as to give effect to this policy.

Conclusion

Over the past 120 years, Canada has been well served by its financial institutions. They have evolved and grown to meet the changing needs of a developing society. Over this same period, financial laws have been amended to reflect the changing realities. Yet, in recent years, the pace of change has increased and public policy and legislation have lagged behind.

Federal financial sector proposals are designed to modernize our financial laws through policies which reflect global market trends towards the integration of financial services. Pragmatic ownership rules have been proposed which check the growth of commercial-financial links in the Canadian economy and ensure greater public scrutiny of closely held financial institutions, while maintaining balanced competition in the domestic market. A framework for prudential regulation will improve directors' supervision of their institutions' operations and enhance the performance of auditors while strictly controlling the practice of self-dealing and safeguarding against potential conflicts of interest.

The supervisory system will be strengthened, taking care to preserve the best of Canada's supervisory traditions. Taken together, these proposals will ensure that Canadians can continue to have confidence in one of the finest financial systems in the world.

Les propositions fédérales touchant le secteur financier visent à moderniser notre législation financière par une politique qui tient compte de la tendance globale à l'intégration des services financiers sur le marché. Le gouvernement propose, en matière de propriété, des règles pragmatiques qui portent un coup d'arrêt aux liens commerciaux-financiers dans l'économie canadienne et assurent un meilleur examen public des institutions financières fermées, tout en maintenant une concurrence équilibrée sur le marché intérieur. Un cadre de réglementation prudente améliorera la surveillance exercée par les administrateurs sur les activités de leur institution et renforcera le rôle des vérificateurs, tout en contrôlant vigoureusement les transactions intéressées et en instaurant des mesures de contrôle destinées à éviter les risques de conflits d'intérêt. On renforcera l'appareil de surveillance, en veillant à préserver ce que les traditions canadiennes offrent de mieux dans ce domaine. Prises dans leur ensemble, ces propositions permettront aux Canadiens de continuer à avoir confiance dans l'un des meilleurs systèmes financiers au monde.

Participation étrangère au secteur financier au Canada

La politique relative à la participation étrangère au secteur des services financiers au Canada s'inspire des grands principes suivants:

- maintenir une forte participation canadienne sur le marché intérieur;
- promouvoir une concurrence bénéfique aux consommateurs canadiens grâce à l'entrée d'entreprises étrangères; et
- permettre aux institutions financières canadiennes de continuer d'être des participants de classe internationale, en s'assurant que l'accès des non-résidents au marché intérieur canadien correspond à l'accès des entreprises canadiennes aux marchés extérieurs.

Ayant examiné les lois actuelles en matière de propriété étrangère des institutions financières réglementées au niveau fédéral, le gouvernement a conclu qu'elles ne devaient pas être modifiées, sous réserve des négociations internationales en cours.

En conséquence, les entreprises étrangères pourront s'implanter au Canada aux mêmes conditions qu'à l'heure actuelle et, en règle générale, bénéficieront du même élargissement des pouvoirs que les institutions appartenant à des capitaux intérieurs. Les entreprises étrangères qui voudront s'étendre à d'autres activités financières au Canada seront généralement tenues de le faire en créent de nouvelles entreprises plutôt qu'en achetant des entreprises existantes. Cela est conforme à la politique qui s'appliquera aux grandes institutions appartenant à des intérêts canadiens. On sera ainsi assuré que les entreprises étrangères établies au Canada ne sont pas avantagées par rapport aux institutions canadiennes sur le territoire du Canada.

Le gouvernement fédéral estime que, à mesure que le marché intérieur des valeurs mobilières s'ouvrira à la concurrence internationale, il importera d'assurer une présence canadienne forte et viable dans ce secteur stratégique. Les banques de l'Annexe B et les autres institutions réglementées au niveau fédéral qui sont contrôlées par l'étranger pourront acquérir une participation de 50 pour cent dans une maison de courtage en valeurs mobilières au 30 juin 1987 seulement et une participation de 100 pour cent au 30 juin 1986 seulement. En attendant que la *Loi sur les banques* soit modifiée, l'article 193 de la loi actuelle sera appliqué de manière à mettre en œuvre cette politique.

Conclusion

Depuis 120 ans, le Canada est bien servi par ses institutions financières. Ces dernières ont évolué et se sont développées de manière à répondre aux besoins changeants d'une société en évolution. Au cours de la même période, la législation financière a été modifiée en fonction de ces réalités nouvelles. Pourtant, depuis quelques années, le rythme du changement s'est accéléré, mais la politique et la législation publiques n'ont pas suivi.

relevant de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et les compagnies relevant de la *Loi sur les sociétés d'investissement*;

- la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), qui assure les dépôts; et

- la Banque du Canada, le prêteur de dernier ressort.

Les propositions du gouvernement répondent aux questions soulevées dans les études consacrées récemment à l'appareil de surveillance, tout en perturbant le moins possible les traditions canadiennes dans ce domaine et la nature des organismes existants.

Conformément à l'intégration de l'industrie des services financiers, les deux organismes fédéraux de surveillance seront regroupés en un nouvel organisme, le Bureau du surintendant des institutions financières. Ce nouveau bureau assumera toutes les responsabilités de surveillance des banques et des institutions financières non bancaires réglementées au niveau fédéral. Il relèvera du ministre des Finances. Le surintendant aura clairement la responsabilité de l'application des lois, de l'exécution des mesures de surveillance et de l'évaluation de la solvabilité des institutions. Des mesures seront également prises afin de préciser et de renforcer le pouvoir du surintendant de prendre en charge les institutions en difficulté financière.

Le gouvernement est conscient que, pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions, le surintendant devra être parfaitement au courant des tendances et de l'évolution du marché. Aussi donnera-t-il suite à la recommandation du juge Estey d'établir un comité consultatif formé de spécialistes et ayant le large mandat de contribuer à l'amélioration des systèmes de prédétection et à l'élaboration de lignes directrices uniformes en matière de comptabilité financière.

La SADC restera un organisme distinct. Cela permettra de conserver les compétences du secteur privé au conseil d'administration de la SADC et de préserver les relations établies par cette dernière avec les autorités provinciales qui supervisent les institutions à charte provinciale assurées par la SADC.

La nouvelle politique accroîtra le pouvoir discrétionnaire de la SADC quant à l'assurance des dépôts dans les institutions fédérales et précisera son pouvoir d'amorcer un processus de retrait de l'assurance. On prendra aussi des mesures en vue d'éliminer progressivement le déficit actuel.

Pour assurer l'efficacité des activités fédérales de surveillance, on créera un comité qui assurera la consultation et la coordination entre le surintendant, le président de la SADC, le gouverneur de la Banque du Canada et le sous-ministre des Finances sur les questions de surveillance touchant à leur mandat respectif. Ce mécanisme renforcera la «volonté d'agir» de l'organisme de surveillance, un point important soulevé par le juge Estey.

Un contrôle strict des transactions intéressées sera mis en place. La liste des parties ayant un lien de dépendance sera étendue et uniformisée pour toutes les institutions financières. À quelques exceptions limitées près, les opérations portant sur des biens avec des parties ayant un lien de dépendance seront interdites, et les opérations de services seront strictement contrôlées. Les opérations entre institutions financières liées seront surveillées et contrôlées.

On instaurera des mesures de contrôle destinées à éviter les abus de conflits d'intérêt. Des dispositions et des contrôles seront appliqués pour éviter que des «renseignements d'initiés» soient utilisés dans des transactions financières. Les règles de divulgation seront également améliorées.

Conformément à la méthode globale recommandée par le juge Estey, le gouvernement maintiendra la répartition fondamentale des responsabilités de surveillance de la santé des institutions entre les autorités de surveillance, la régie des sociétés et les vérificateurs externes. Un certain nombre de propositions renforceront cependant la surveillance exercée par les administrateurs sur les opérations de leur institution, ainsi que le rôle des vérificateurs.

Les règles régissant la composition du conseil d'administration assureront l'accès des administrateurs à des opinions indépendantes et objectives, et l'on donnera aux administrateurs indépendants un rôle important dans les comités d'examen des opérations susceptibles d'entraîner des conflits.

On ne propose aucune modification importante du rôle et des normes des vérificateurs, mais on prendra des mesures pour renforcer le rôle des vérificateurs externes et améliorer la circulation de l'information et les communications entre les vérificateurs, les conseils d'administration et les autorités de surveillance.

Les règles de placement applicables actuellement aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance seront également remplacées par un nouveau régime reposant sur la notion de «gestion prudente du portefeuille». Pour mettre en œuvre cette méthode, on imposera explicitement aux administrateurs des institutions le devoir de maintenir des pratiques prudentes de placement en diversifiant les portefeuilles et en assurant une concordance appropriée entre la nature des éléments d'actif et de passif. De plus, les institutions seront tenues d'observer les plafonds prescrits et les autres restrictions en matière de placement.

Amélioration du système de surveillance

Un certain nombre d'organismes fédéraux ont des intérêts et un rôle particuliers en matière de surveillance:

- le Bureau de l'Inspecteur général des banques, qui supervise les banques;
- le Département des assurances, qui supervise les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveu fédéral, les coopératives financières

publiquement et largement réparties d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital aura atteint le seuil de $750 millions. Une fois ce seuil atteint, aucun actionnaire ne pourra acquérir dans l'institution une participation supérieure à 10 pour cent, et les actionnaires importants ne seront pas autorisés à accroître leur participation.

Ces règles favoriseront à l'avenir un élargissement de la participation au capital des grandes institutions financières, tout en tenant compte de la situation actuelle des investisseurs. En faisant intervenir les lois qui protègent à l'heure actuelle les actionnaires minoritaires, elles assureront également une divulgation sur le marché, un examen public et une forte présence d'administrateurs de l'extérieur.

Cette politique de propriété tient compte du fait que l'existence de certaines institutions financières non bancaires à capital fermé, mais dynamiques, ont apporté au marché canadien une concurrence appréciable et bénéfique. Elle tient compte du fait que, si la politique de propriété ne peut à elle seule garantir l'élimination des transactions intéressées, elle a un rôle important à jouer dans le soutien d'un système efficace d'autoréglementation. Pour renforcer ce rôle, le gouvernement s'en remettra aux mécanismes suivants:

- une limitation des futurs liens commerciaux-financiers;
- une participation minoritaire assez large pour assurer une divulgation sur le marché et un examen public; et
- des droits de vote cumulatifs pour l'élection des administrateurs.

Cadre de réglementation prudente

Les institutions financières occupent une position de confiance toute particulière dans le maintien du bien-être financier de millions de Canadiens, et la confiance du public dans leur stabilité et leur intégrité est indispensable à leur capacité de s'acquitter de ce rôle. Un système efficace de réglementation prudente est un élément clé dans le maintien de cette confiance. Une réglementation prudente protège les déposants et les assurés par des règles qui limitent les placements ou les opérations risquant de présenter un danger, par l'obligation imposée aux administrateurs de veiller à ce que leur institution se comporte de manière prudente et saine, et par le rôle confié aux vérificateurs et aux organismes de surveillance.

Le cadre global de réglementation des institutions financières restera inchangé dans ses grandes lignes. Il sera cependant mis à jour, et de nouveaux pouvoirs seront prévus pour permettre de répondre aux préoccupations suscitées récemment par le système de réglementation. Ce régime réglementaire sera le principal mécanisme de contrôle des transactions intéressées et des abus de conflits d'intérêt.

Les banques dont le capital dépasse le seuil de $750 millions seront assujetties aux règles suivantes:

- Les actionnaires détenant moins de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions pourront porter leur participation à 10 pour cent.

- Les actionnaires ayant plus de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions n'auront pas le droit d'acheter d'autres actions de la même catégorie ou série.

- Dans les cinq ans suivant la date où le capital aura atteint le seuil de $750 millions, au moins 35 pour cent des actions avec droit de vote devront être transigées publiquement et largement réparties. La non-observation de ces règles se traduira par une limitation de la capacité de croissance de la banque.

Grâce à ces mesures, les grandes banques existantes garderont un capital largement ouvert, tandis que les nouvelles banques qui atteindront une taille appréciable devront mettre une bonne proportion de leurs actions entre les mains du public lorsqu'elles procéderont à des augmentations de capital.

Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance

À compter du 18 décembre 1986:

- Ne seront autorisés à constituer une nouvelle société de fiducie, de prêt ou d'assurance que les demandeurs qui n'ont pas d'importants intérêts commerciaux.

- On ne permettra pas à des intérêts commerciaux d'acquérir ou d'accroître une importante participation dans une institution non bancaire dont le capital dépasse $50 millions.

- Les institutions non bancaires d'une certaine taille qui ont des liens commerciaux devront avoir au moins 35 pour cent de leurs actions avec droit de vote transigées publiquement et largement réparties d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital atteindra le seuil de $50 millions.

- On n'interdira pas nécessairement à des intérêts commerciaux d'acquérir ou d'accroître une participation importante dans une société existante de fiducie, de prêt et d'assurance dont le capital est inférieur à $50 millions.

- Les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance qui n'ont pas de liens commerciaux et dont le capital dépasse $750 millions seront elles aussi obligées d'avoir au moins 35 pour cent de leurs actions transigées

surveillance. Les institutions financières pourront, à leur choix, établir des liens de ce genre par l'entremise de sociétés affiliées ou de filiales directes. L'établissement de réseaux de services financiers sera permis, sauf pour la vente au détail d'assurance.

Les pouvoirs internes seront également accrus. Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance se verront accorder des pouvoirs illimités de prêt à la consommation et – à condition qu'elles aient un capital d'au moins $25 millions et l'accord des autorités de surveillance – des pouvoirs illimités de prêt commercial. Toutes les institutions réglementées au niveau fédéral pourront offrir des services de conseil en placement et de gestion de portefeuille, et les banques ainsi que les compagnies d'assurance pourront exercer des pouvoirs fiduciaires accessoires.

L'acquisition de sociétés de services financiers nécessitera l'approbation du ministre des Finances. Pour éviter une concentration excessive, on n'autorisera généralement pas les grandes institutions financières à acheter d'autres grandes institutions. On fera une exception à cette politique générale dans le cas de l'industrie des valeurs mobilières.

Politique en matière de propriété des institutions financières

Selon la loi canadienne, toutes les grandes banques intérieures doivent avoir un capital largement réparti, et les banques intérieures fermées doivent ouvrir largement leur capital dans les 10 ans. Les institutions financières non bancaires, par contre, ne sont pas soumises à des règles analogues en matière de propriété, et nombre d'entre elles ont d'importants liens commerciaux. Cette diversité des formes de propriété n'est pas particulière au Canada.

Depuis quelques années, les Canadiens assistent à la mise en place d'importants conglomérats dont font partie d'importantes institutions financières. Ce phénomène a fait naître une certaine controverse. On s'inquiète de la concentration du pouvoir économique et des risques accrus de transactions intéressées et de conflits d'intérêt. Cependant, on reconnaît aussi que les propriétaires de ces entreprises leur ont insufflé un dynamisme et une vigueur financière qui ont accru la concurrence sur le marché financier intérieur.

Pour atténuer les problèmes que risque de poser l'accroissement des liens commerciaux-financiers, tout en favorisant la concurrence dans le secteur des services financiers, le gouvernement instaurera le régime suivant en matière de propriété.

Banques

Les banques de moindre taille pourront avoir un capital fermé détenu par des investisseurs intérieurs tant que ces derniers n'auront pas d'intérêts commerciaux importants. Elles pourront rester fermées jusqu'à ce que leur capital atteigne $750 millions – ce qui correspond à un actif d'environ $15 milliards.

- l'acquisition de la plus grosse société de fiducie au Canada par un conglomérat commercial, à l'occasion de laquelle ce dernier a fourni certains engagements;

- des propositions visant à libéraliser l'accès au marché des valeurs mobilières, réglementé par les autorités provinciales; et

- l'amorce de pourparlers sur les échanges de services financiers, au niveau tant multilatéral que bilatéral.

De ce fait, il importe d'éliminer les incertitudes entourant la politique fédérale qui empêchent les milieux financiers de planifier leur avenir avec efficacité, et ce, d'une manière qui bénéficiera aux épargnants et aux investisseurs canadiens. Ce document résume les mesures qui seront présentées sous forme législative pendant la session en cours du Parlement et instaureront le cadre général dans lequel le gouvernement exercera ses pouvoirs à l'égard des institutions financières réglementées au niveau fédéral.

Principes et orientations

Le gouvernement est déterminé à maintenir un système financier sain qui fournisse aux Canadiens des services concurrentiels et innovateurs, qui offre un plus large choix aux épargnants et aux investisseurs canadiens et qui assure la promotion d'institutions financières sûres, supervisées efficacement et concurrentielles à l'échelle internationale.

Pour atteindre cet important résultat positif, le gouvernement propose un programme de réforme reposant sur quatre éléments:

- l'intégration de l'industrie des services financiers par le biais de la propriété commune d'institutions et de l'élargissement des pouvoirs;

- une politique pragmatique, en matière de propriété, qui porte un coup d'arrêt à l'intensification des liens commerciaux-financiers dans l'économie tout en maintenant une concurrence équilibrée dans le secteur des services financiers;

- un cadre renforcé de réglementation prudente; et

- un régime de surveillance moderne et efficace.

Pouvoirs des institutions financières

L'un des thèmes fondamentaux des propositions fédérales de réforme est l'élimination des obstacles réglementaires inutiles et la possibilité pour des entreprises relevant des «quatre piliers» traditionnels (banques, sociétés de prêt et de fiducie, compagnies d'assurance et courtiers en valeurs mobilières) d'avoir des propriétaires communs, tout en restant des institutions distinctes aux fins de

Introduction

Les institutions financières canadiennes traversent une époque de transformations rapides. Les techniques de communication ont permis l'avènement de marchés globaux fonctionnant 24 heures sur 24 et ont donné aux mouvements internationaux de capitaux une importance beaucoup plus grande dans les décisions de financement et d'épargne. Les rôles traditionnels des institutions se modifient sous l'influence de diverses tendances nouvelles. Cette évolution du marché remet en question la législation des institutions financières, conçue pour une époque moins dynamique qui appartient maintenant au passé.

L'apparition du marché global a fait de la réforme de la réglementation financière une question de premier plan dans plusieurs pays industrialisés, et notamment au Canada.

En novembre 1984, le gouvernement avait annoncé son intention de travailler avec les provinces, le public et les milieux financiers à une réforme des lois financières fédérales, qui aille dans le sens du renouveau économique. En avril 1985, M^me^ Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances, publiait un document d'étude intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer* (le «Livre vert») afin de susciter un débat public et de focaliser l'attention sur les réponses possibles des pouvoirs publics. Ce document fut suivi peu après d'un supplément technique et du *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).*

Ces documents ont stimulé un débat vigoureux et approfondi. Une importante contribution a été apportée par le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le Groupe de travail ontarien sur les institutions financières et le Conseil économique du Canada.

Pendant que ce débat se déroulait, un certain nombre d'événements intérieurs et internationaux attiraient l'attention du public sur la réglementation du secteur financier, notamment:

- des transformations rapides et en profondeur de la structure des marchés financiers à l'étranger;

- la faillite, au milieu de 1985, de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, qui devait mener à la formation de la commission d'enquête présidée par le juge Willard Z. Estey et à un examen des activités du Bureau de l'Inspecteur général des banques par le cabinet Coopers & Lybrand;

Table des matières

Introduction 1

Principes et orientations 2

Pouvoirs des institutions financières 2

Politique en matière de propriété des institutions financières 3

Banques 3

Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance 4

Cadre de réglementation prudente 5

Amélioration du système de surveillance 6

Participation étrangère au secteur financier au Canada 8

Conclusion 8

Sommaire

Le secteur financier : nouvelles directions

le 18 décembre 1986

L'honorable Thomas Hockin
Ministre d'État (Finances)

Canada

Sommaire

Le secteur financier: nouvelles directions

Canada